



FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS RIAU



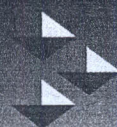
I.S.E.I CABANG PEKANBARU
KOORDINATOR PROVINSI RIAU

PROCEEDING

SEMINAR NASIONAL

"OPTIMALISASI PERENCANAAN ANGGARAN DAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DALAM
MENDUKUNG SISTEM KEUANGAN DAERAH
BERBASIS KINERJA"

Pekanbaru, 18 Juli 2009



bankriau
Tumbuh Kembangkan Usaha



ATA



**FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS RIAU**
KAMPUS BINA WIDYA KM 12 PANAM PEKANBARU



I.S.E.I CABANG PEKANBARU
KOORDINATOR PROVINSI RIAU
Sekretariat : Jl. Ronggowarsito Ujung No. 15 Pekanbaru, Riau
Telp / Faks : 0761 - 35328

PROCEEDING

Seminar Nasional

**"OPTIMALISASI PERENCANAAN ANGGARAN DAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
DALAM MENDUKUNG SISTEM KEUANGAN DAERAH
BERBASIS KINERJA"**

TANGGAL 18 JULI 2009

HOTEL ARYADUTA PEKANBARU



PEMERINTAH PROPINSI RIAU



bankriau
Sumbang Kembangkan Usaha



PEMKO PEKANBARU



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.,

Syukur Alhamdulillah atas berkat Rachmad dan Hidayah-NYA akhirnya *proceeding* dari Seminar Nasional pada tanggal 18 Juli 2009 di Pekanbaru dengan Topik "Optimalisasi Perencanaan Anggaran dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Mendukung Sistem Keuangan Daerah Berbasis Kinerja" dapat terlaksana dengan lancar dan sukses.

Kegiatan Seminar Nasional ini sebenarnya merupakan kegiatan yang rutin dilaksanakan oleh Fakultas Ekonomi Universitas Riau. Pada kegiatan Seminar Nasional ini Fakultas Ekonomi Universitas Riau bekerjasama dengan Ikatan Sarjana Ekonomi (ISEI) Cabang Pekanbaru Koordinator Provinsi Riau.

Sebagai lembaga pendidikan tinggi selayaknya tidak hanya berfungsi dalam bidang pendidikan saja, namun juga berperan sebagai penggagas dan mampu memberikan konsep baru yang inovatif dalam usaha untuk mengembangkan ilmu yang berguna bagi masyarakat dan bangsa Indonesia.

Diharapkan dari forum ini dapat diperoleh nilai tambah yang sebesar-besarnya bagi para peserta, yakni akademisi- dosen PTN dan PTS, aparatur pemerintah kabupaten/kota se Provinsi Riau, Mahasiswa Pascasarjana, praktisi bisnis dan kalangan dunia usaha.

Akhirnya bagi segenap pihak yang telah membantu penyelenggaraan kegiatan ini antara lain Fakultas Ekonomi Universitas Riau, ISEI Cabang Pekanbaru Koordinator Provinsi Riau, Pemerintah Provinsi Riau, Bank Riau, Pemko Pekanbaru, dan semua pihak yang membantu atas terselenggaranya kegiatan ini yang tidak biasa kami sebutkan juga pembicara dan peserta yang telah berpartisipasi secara aktif dalam seminar ini diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Pekanbaru, 18 Juli 2009
Ketua Panitia,

Dr. H. Zulkarnain, SE., MM



PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pemberlakuan UU No. 32 tentang pemerintah daerah membawa dampak yang begitu luas terhadap program pembangunan di seluruh tanah air karena UU ini mengandung makna adanya prinsip otonomi daerah dalam pelaksanaan pembangunan. Artinya, anggaran pembangunan yang dulunya bersifat sentralisasi kini berubah menjadi desentralisasi. Anggaran pembangunan yang begitu besar dialokasikan di setiap daerah kabupaten/kota dan provinsi membawa implikasi perlunya perencanaan anggaran yang efektif dan berbasis kinerja sesuai dengan Permendagri No. 13/2004.

Namun di dalam prakteknya, anggaran pembangunan yang besar belum menjamin dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Ironisnya, daerah-daerah yang menjadi penghasil sumber alam dengan anggaran pembangunan yang cukup fantastis masih menyimpan berbagai persoalan pokok pembangunan, seperti; jumlah pengangguran yang masih tinggi, tingginya angka kemiskinan, pertumbuhan ekonomi dan investasi yang masih rendah dan lain-lainnya. Oleh karena itu diperlukan suatu kebijakan yang mendasar bagaimana melakukan optimalisasi perencanaan anggaran agar dapat mencapai sasaran pembangunan yang dimaksud.

Sangat disadari sepenuhnya bahwa untuk mengelola Manajemen Keuangan Daerah yang baik sangat diperlukan Sumber Daya Manusia yang handal dan terampil, Sistem Akuntansi Pemerintahan yang standar dan didukung oleh komitmen daerah untuk mengaplikasikan semua perangkat yang telah ada. Bagaimanapun sistem tersebut telah dibangun, namun unsur SDM memiliki peran yang strategis untuk mencapai keberhasilan yang dimaksud.

Di era otonomi daerah diisyaratkan bagaimana suatu daerah mampu bangkit dari ketertinggalan dan menciptakan pemerataan pembangunan di semua lini masyarakat, memberikan pelayanan publik yang maksimal, mengurangi persoalan-persoalan pokok pembangunan seperti yang disebutkan diatas. Perencanaan anggaran memiliki arti sangat strategis untuk menyentuh semua persoalan dan diperlukan ketajaman untuk memberikan prioritas yang harus dilakukan dalam kondisi keterbatasan anggaran dengan memperhatikan perangkat sistem dan SDM yang melaksanakannya. Sisi lain yang tak kalah pentingnya adalah perubahan peraturan yang berlaku begitu cepat yang menyebabkan pemerintah daerah mengalami kesulitan untuk mempedomani



dalam kurun waktu yang singkat. Selain itu pemberlakuan peraturan memerlukan sosialisasi diperlukan waktu pula untuk dilakukan secara bertahap. Inkonsistensi dalam penerapan peraturan juga berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah dan mengalami kesulitan dalam mengaplikasikannya secara efektif .

Di sisi lain upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga merupakan persoalan penting sesuai dengan potensi yang dimiliki. Alokasi anggaran pembangunan baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan sumberlainya dari pemerintah pusat cenderung mengalami penurunan. Peningkatan PAD kadangkala dapat menjadi momok bagi masyarakat karena banyaknya pajak dan retribusi yang harus ditanggung masyarakat seiring dengan kemajuan pembangunan. Kontroversial ini masih menjadi pemikiran yang harus disikapi secara arif agar tidak melemahkan kondisi masyarakat yang terpuruk akibat terpaan krisis yang terjadi.

Pada akhirnya alokasi anggaran yang besar harus dikelola sesuai dengan aturan yang berlaku dengan memperhatikan aspek-aspek penting yang terkait di dalamnya. Namun persoalan aplikasi dan perencanaan selalu menjadi persoalan penting bagi Pemerintah Daerah dengan segala keterbatasan yang dimilikinya. Oleh karena itu pula diperlukan kebijakan dan pemahaman yang dalam tentang bagaimana menciptakan perencanaan anggaran yang baik dan berbasis kinerja dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis formal sehingga diperlukan wawasan yang mendalam tentang hal-hal tersebut diatas.

Pelaksanaan seminar ini mencoba mengikat persoalan-persoalan terkini dari aplikasi sistim dan pengelolaan SDM untuk menciptakan perencanaan anggaran yang bersumber dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah sendiri. Dengan demikian dapat menambah wawasan dan pemahaman yang dalam tentang perencanaan anggaran dan peningkatan PAD sebagai faktor yang penting dalam pelaksanaan pembangunan.

B. TUJUAN

Adapun tujuan diselenggarakannya Seminar Nasional ini adalah :

1. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peserta seminar dalam pengelolaan Manajemen Keuangan Daerah.
2. Untuk mengetahui lebih jauh tentang optimalisasi perencanaan anggaran yang efisien dan efektif.
3. Untuk mengetahui tentang upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah(PAD).



4. Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah
5. Untuk dapat dijadikan telaahan lebih lanjut bagi kepentingan akademis maupun birokrasi.

C. FASILITAS

Seluruh peserta seminar akan mendapat fasilitas yang disediakan oleh Panitia Pelaksana, diantaranya:

1. Seminar Kit
2. Sertifikat
3. Makan Siang/Snack
4. Fasilitas lainnya yang disediakan Panitia Pelaksana.

D. PESERTA

Jumlah peserta dalam pelaksanaan seminar ini ditargetkan berjumlah sebanyak 200 orang yang terdiri dari berbagai unsur, diantaranya :

1. Unsur Pemerintah Daerah Propinsi Riau
2. Unsur Pemerintah Daerah seluruh Indonesia
3. Unsur-unsur Pemerintah Daerah Kabupaten/kota Propinsi Riau
4. Unsur Badan Usaha Milik Pemerintah/Daerah/Swasta
5. Perguruan Tinggi se Propinsi Riau
6. Perguruan Tinggi di seluruh Indonesia
7. Perusahaan Swasta
8. Mahasiswa Pasca Sarjana
9. Praktisi Bisnis

E. PEMBICARA

Pembicara dalam pelaksanaan seminar nasional ini terdiri dari berbagai kalangan dan birokrasi, diataranya:

1. *Keynote Speaker* Gubernur Riau
2. Dirjen BAKD Departemen Dalam Negeri
3. DR. Ahmad Erani Yustika, MA, Direktur Eksekutif INDEF
4. DR. Hendro Wijarnako SE., M.Si (UPN Yogyakarta)



G. SUMBER DANA

Sumber dana penyelenggaraan Seminar Nasional ini diharapkan bersumber dari:

1. Fakultas Ekonomi Universitas Riau
2. Pemerintah Kabupaten/Kota Se Propinsi Riau
3. ISEI Cabang Pekanbaru Koordinator Propinsi Riau
4. BUMN/BUMD
5. Peserta Seminar
6. Sumbangan lain yang tidak mengikat

H. SAMBUTAN

1. SAMBUTAN: KETUA PANITIA PELAKSANA

Bismillahir Rahmanirrahim,

Assalamu'alaikum Wr. Wb.,

Yth. Bapak Gubernur Riau

Yth. Bapak-Bapak Anggota Muspida Propinsi Riau/Mewakili

Yth. Bapak Ketua Dprd Propinsi Riau

Yth. Bapak Walikota/Bupati Se Propinsi Riau/Mewakili

Yth. Bapak-Bapak Rektor Universitas; Uin, Uir,
LancangKuning, Abdurrahman Dan Pimpinan Perguruan Tinggi Swasta.

Yth. Bapak Ketua Isei Cab. Pekanbaru Koordinator Propinsi Riau Atau Yang Mewakili.

Yth. Bapak-Bapak Narasumber

Yth. Sdr-Sdr Panitia Pelaksana Seminar

Yth. Bapak/Ibu/Sdr. Peserta Seminar Dan Undangan Yang Berbahagia.

Pertama-tama marilah kita ucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya kita dapat berkumpul di Hotel Aryaduta ini, dalam rangka pembukaan "Optimalisasi perencanaan anggaran dan pendapatan asli daerah (PAD) dalam mendukung sistem keuangan daerah berbasis kinerja", yang insyaallah hari ini akan dimulai shalawat beriring salam, kita sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW. Pada kesempatan ini perkenalkanlah kami menyampaikan beberapa hal dalam pelaksanaan seminar ini :



I. PELAKSANA SEMINAR

Pelaksana seminar ini adalah fakultas ekonomi universitas riau bekerjasama dengan ikatan sarjana ekonomi cabang pekanbaru koordinator propinsi riau.

II. TUJUAN

1. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peserta seminar dalam pengelolaan manajemen keuangan daerah.
2. Untuk mengetahui lebih jauh tentang optimalisasi perencanaan anggaran yang efisien dan efektif
3. Untuk mengetahui tentang upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam meningkatkan PAD.
4. Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang berkepentingan.

III. NARASUMBER

1. Bapak gubernur riau sebagai keynote speaker
2. Dirjen bakd depdagri - direktur perimbangan keuangan daerah - indro baskoro
3. Dr. Ahmad Erani Yustika, MA - direktur eksekutif indef - dosen pasca sarjana Unibraw
4. Dr. Hendro Wijanarko, SE., M.Si - dosen UPN Yogyakarta

IV. PESERTA

Peserta seminar terdiri dari akademisi-dosen PTN/PTSP, aparatur pemerintah kabupaten/kota se propinsi riau. Mahasiswa pasca sarjana, praktisi bisnis dan kalangan dunia usaha. Jumlah peserta sebanyak kurang lebih 200 orang, yang berasal dari propinsi riau dan diluar propinsi riau seperti dari unhas-makassar. Yogyakarta dan lainlainnya.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada :

1. Bapak gubernur riau
2. Pengurus ISEI - cab. Pekanbaru koordinator prop. Riau
3. Bapak Walikota Pekanbaru
4. PT. Bank Riau
5. Bapak Bupati/Walikota se propinsi riau
6. Narasumber



"OPTIMALISASI PERENCANAAN ANGGARAN DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DALAM Mendukung SISTEM KEUANGAN DAERAH BERBASIS KINERJA"

7. Dan pihak-pihak yang telah mendukung pelaksanaan seminar ini.
8. Rekan-rekan panitia yang secara maksimal mengupayakan terselenggaranya acara ini.

Seminar ini diharapkan akan dibukukan dalam bentuk prosiding dengan menambah kontribusi tulisan yang tidak dipaparkan dalam seminar ini.

Semoga Allah SWT, memberkati acara ini, kepada narasumber dan peserta yang berasal dari luar daerah kami ucapkan terima atas partisipasinya dalam seminar ini dan selamat kembali ke tempat masing-masing. Atas nama panitia kami mohon maaf atas segala kekurangan dalam informasi dan pelayanan selama seminar ini berlangsung.

Demikian sambutan kami, lebih kurang mohon maaf. Wabillahi taufiq walhidayah, wasalamu'alaikum wr.Wb.,

Pekanbaru, 18 Juli 2009

Ketua Panitia,

DR. H. ZULKARNAIN, SE.,MM



2. SAMBUTAN: REKTOR UNIVERSITAS RIAU

**BISMILLAHIR RAHMANIRRAHIM,
ASSALAMU'ALAIKUM WR. WB.,**

Yth. Bapak gubernur riau

Yth. Bapak-bapak anggota muspida propinsi riau/mewakili

Yth. Bapak ketua dprd propinsi riau

Yth. Bapak walikota/bupati se propinsi riau/mewakili

Yth. Bapak-bapak rektor universitas; uin, uir, lancangkuning, abdurrab dan pimpinan perguruan tinggi swasta.

Yth. Bapak ketua isei cab. Pekanbaru koordinator propinsi riau atau yang mewakili.

Yth. Bapak-bapak narasumber

Yth. Sdr-sdr panitia pelaksana seminar

Yth bapak/ibu/sdr. Peserta seminar dan undangan yang berbahagia.

Pertama-tama marilah kita ucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya kita dapat berkumpul di Hotel Aryaduta ini, dalam rangka pembukaan "Optimalisasi perencanaan anggaran dan pendapatan asli daerah (PAD) dalam mendukung sistem keuangan daerah berbasis kinerja", yang insyaallah hari ini akan dimulai. Shalawat beriring salam, kita sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW. Pada kesempatan ini perkenankanlah kami menyampaikan ucapan selamat datang di kota "bertuah", di kota Pekanbaru ini baik yang berasal dari kabupaten/kota dalam propinsi Riau maupun yang datang dari propinsi lainnya. Semoga kedatangan bapak/ibu/sdr. Pada hari ini dapat memberikan kontribusi dalam seminar ini maupun menambah wawasan sesuai dengan tema seminar yang diangkat pada hari ini.

Sebelumnya saya menyampaikan permohonan maaf dari Bapak Rektor Universitas Riau kepada kita semua, bahwa beliau tidak dapat hadir dalam seminar ini karena ada tugas lain yang harus dilaksanakan. Kepada saya dimintakan untuk membacakan sambutan beliau dalam acara seminar ini.

Pertama-tama saya menyambut baik dilaksanakannya seminar ini yang dilaksanakan oleh Fakultas Ekonomi



Universitas Riau bekerjasama dengan ikatan sarjana ekonomi (isei) cabang pekanbaru koordinator propinsi Riau serta didukung oleh pemerintah propinsi Riau, pemerintah kabupaten/kota serta berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu. Demikian pula kepada seluruh peserta yang berasal dari pemerintah kabupaten/kota, dosen, mahasiswa pascasarjana, praktisi yang memberikan apresiasi yang tinggi terhadap penyelenggaraan seminar ini saya ucapkan terima kasih.

BAPAK GUBERNUR, HADIRIN, UNDANGAN YANG BERBAHAGIA,

Pemberlakuan undang-undang no. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah membawa dampak yang begitu besar terhadap program pembangunan di seluruh tanah air karena mengandung makna adanya prinsip otonomi daerah yang dulunya bersifat sentralisasi kini berubah menjadi desentralisasi. Anggaran pembangunan yang begitu besar dialokasikan ke setiap daerah baik propinsi, kabupaten/kota membawa implikasi yang begitu besar terhadap kemajuan pembangunan sehingga memerlukan perencanaan anggaran yang efektif dan berbasis kinerja. Disisi lain besarnya dana bagi hasil (dbh) bagi daerah yang memiliki sumber daya alam, sering mengabaikan sumber-sumber pendapatan daerah baik intensifikasi maupun ekstensifikasi yang masih potensial untuk dikembangkan. Padahal peranan pajak dan retribusi memiliki arti strategis bagi keberlanjutan program pembangunan. Walaupun disadari peningkatan PAD kadangkala dapat menjadi momok bagi masyarakat karena banyaknya pajak dan retribusi yang ditanggung oleh masyarakat seiring dengan kemajuan pembangunan. Kontroversi ini masih menjadi pemikiran kita bersama yang harus disikapi secara arif dan bijaksana agar tidak melemahkan posisi masyarakat yang terpuruk akibat krisis ekonomi.

Untuk mengelola manajemen keuangan daerah yang baik sangat ditentukan oleh sumber daya manusia yang berkualitas, handal dan terampil serta memahami peraturan dan perundangan yang berlaku. Sistem akuntansi pemerintahan yang standar dan didukung oleh komitmen daerah merupakan instrumen penting untuk mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dari praktek-praktek penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara. Oleh karena itu diperlukan pemikiran-pemikiran yang brilian, pemahaman dan kebijakan yang dapat menopang persoalan anggaran yang dimiliki setiap daerah. Tentunya kita harus membuat perencanaan anggaran yang baik, berbasis kinerja sesuai dengan tata kelola keuangan berdasarkan peraturan dan UU yang berlaku dan dapat dipertanggung jawabkan secara yuridis formal yang memerlukan pengetahuan dan wawasan tentang itu.



Perjalanan otonomi daerah yang masih relatif baru, berikut peraturan yang dilaksanakan masih memerlukan berbagai penyempurnaan tentunya memberikan konspirasi bagi kith semua untuk berbuat yang terbaik bagi perencanaan pembangunan. Semua aturan yang telah dibuat dan disahkan oleh pemerintah, disadari selalu dilakukan revisi untuk penyempurnaannya. Hal ini tentunya berdasarkan pemikiran-pemikiran yang bersumber dari kegiatan ilmiah dalam bentuk seminar, lokarkarya, simposium yang dapat melahirkan kebijakan yang relevan dengan kondisi negara maupun masyarakat.

BAPAK/IBU/SDR. HADIRIN YANG SAYA HORMATI,

Saya yakin dan percaya bahwa pelaksanaan seminar hari ini akan dapat menambah wawasan kith semua dalam situasi global yang sangat berpengaruh terhadap kesinambungan pembangunan sebagai akibat dari akibat krisis ekonomi yang terjadi. Efektifitas perencanaan anggaran akan membawa dampak positif terhadap penyelenggaraan pembangunan yang berpihak kepada masyarakat, demikian pula dengan sumber-sumber pendapatan yang dapat mendorong percepatan pembangunan dengan prinsip keadilan dan partisipasi masyarakat itu sendiri.

Seminar ini hendaknya tidak sekedar berdiskusi dan sumbang saran, tetapi lebih dari itu kiranya juga dibuat prosiding yang dapat dipelajari dan disebarluaskan ke tanah air. Kepada panitia pelaksana seminar nasional ini saya mengucapkan terima kasih, yang telah bersusah payah hingga terlaksananya pada hari ini. Semoga upaya yang sdr. Lakukan bermanfaat bagi kemajuan pembangunan.

Demikian sambutan ini saya sampaikan, kepada bapak gubernur kiranya dapat membuka acara ini secara resmi. Lebih kurang mohon maaf. Wabillahi taufiq walhidayah. Wasalamu, alaikum wr. Wb.,

Pekanbaru, 18 Juli 2009

REKTOR UNIVERSITAS RIAU,

PROF.DR. H. ASHALUDDIN JALIL, MS



**FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS RIAU**
KAMPUS BINA WIDYA KM 12 PANAM PEKANBARU



I.S.E.I. CABANG PEKANBARU
KOORDINATOR PROVINSI RIAU
Sekretariat : Jl. Ronggowarsito Ujung No. 15 Pekanbaru, Riau
Telp / Faks : 0761 - 35328

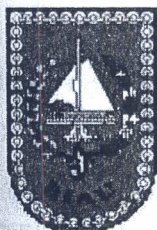
PROCEEDING

Seminar Nasional

**"OPTIMALISASI PERENCANAAN ANGGARAN DAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
DALAM MENDUKUNG SISTEM KEUANGAN DAERAH
BERBASIS KINERJA"**

TANGGAL 18 JULI 2009

HOTEL ARYADUTA PEKANBARU



PEMERINTAH PROPINSI RIAU



bankriau
Tumbuh Kembangkan Usaha



PEMKO PEKANBARU



Makalah Pendamping IV

OTONOMI DAERAH SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT PEREKONOMIAN DAERAH

OLEH :
SRI NAWANGSARI*

HENDRO WIDJANARKO**

Pendahuluan

Krisis Ekonomi yang tengah melanda bangsa Indonesia telah menyadarkan kepada kita semua akan pentingnya menggagas kembali konsep otonomi daerah dalam arti sebenarnya. Gagasan penataan kembali system otonomi daerah bertolak dari pemikiran untuk menjamin terjadinya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas dan demokratisasi nilai-nilai kekayaan dalam praktek penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selama ini Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah ternyata semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Belanja Daerah.

Pemerintah Daerah kurang diberi keluasaan untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang professional dan pembiayaan yang adil. Akibatnya yang terjadi bukannya tercipta kemandirian daerah tetapi justru ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat.

Dampak dari system yang selama ini kita anut menyebabkan Pemerintah Daerah tidak responsive dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah pusat melakukan campur tangan terhadap Daerah dengan alasan untuk menjamin stabilitas nasional dan masih lemahnya sumber daya manusia yang ada di Daerah. Karena dua alasan tersebut, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi.

* Staff Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Gunadarma Depok, snsari@staffsite.gunadarma.ac.id

** Staff Pengajar Fakultas Ekonomi UPN "Veteran" Yogyakarta



Kebijakan Otonomi Daerah

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket Undang-Undang yaitu **Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah** dan **Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah**.

Kebijakan pemberian otonomi dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategi bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan pusat dan daerah.

Otonomi Daerah sebagai upaya memperkuat Perekonomian Daerah

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternative sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek multiplier yang besar.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu



meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung 3 (tiga) misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu :

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Globalisasi ekonomi telah meningkatkan persaingan antar negara-negara dalam suatu system ekonomi Internasional. Salah satu cara menghadapi dan memanfaatkan perdagangan internasional adalah meningkatkan daya saing melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas kerja. Sebagai langkah awal untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perlu dilakukan perubahan struktural untuk memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional.

Dari aspek perencanaan, daerah sangat membutuhkan aparat daerah (baik eksekutif maupun legislative) yang berkualitas tinggi, bervisi strategic dan mampu berpikir strategic serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan daerah dengan baik. Partisipasi aktif dari semua elemen yang ada di daerah sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan daerah benar-benar mencerminkan kebutuhan daerah dan berkaitan langsung dengan permasalahan yang dihadapi daerah.

Dari aspek pelaksanaan, Pemerintah daerah dituntut mampu menciptakan system manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah **Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah**. Anggaran daerah atau Anggaran pendapatan dan belanja Daerah (APBN) merupakan instrument kebijakan yang utama bagi Pemerintah daerah.

Sebagai instrument kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya mengembangkan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan dan mempermudah pengendalian, pemerintah daerah dapat membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban sebagai unit pelaksanaan.



Untuk memastikan bahwa pengelolaan dana public telah dilakukan sebagaimana mestinya (sesuai konsep value for money), perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil kerja pemerintah daerah. Evaluasi dapat dilakukan oleh pihak internal yang dapat dilakukan oleh internal auditor maupun eksternal auditor, misalnya auditor independent. Untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas public, pemerintah daerah perlu membuat laporan keuangan yang disampaikan kepada public. Pengawasan dari semua masyarakat dan khususnya dari DPRD mutlak diperlukan agar otonomi yang diberikan kepada daerah tidak kehabisan dan dapat mencapai tujuan.

Pengelolaan Keuangan Daerah yang berorientasi pada kepentingan publik

Secara garis besar, pengelolaan (manajemen) keuangan daerah dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu **manajemen penerimaan daerah** dan **manajemen pengeluaran daerah**. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan budgeting reform atau reformasi anggaran.

Aspek utama budgeting reform adalah perubahan dari tradisional budget ke performance budget. Secara garis besar terdapat dua pendekatan utama yang memiliki perbedaan mendasar. Kedua pendekatan tersebut adalah **anggaran tradisional** atau **anggaran konvensional** dan pendekatan baru yang sering dikenal dengan **pendekatan New Publik Mangement**.

a. Anggaran Tradisional

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang paling banyak di gunakan di Negara berkembang dewasa ini. Terdapat 2 (dua) ciri utama dalam pendekatan ini, yaitu penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan incrementalism dan struktur dan susunan anggran yang bersifat line item. Ciri lain yang melekat pada pendekatan anggran tradisional tersebut adalah cenderung sentralistis, bersifat spesifikasi, tahunan dan menggunakan prinsip anggaran bruto. Struktur anggaran tradisional dengan ciri-ciri tersebut tidak mampu mengungkapkan besarnya dana yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan dan bahkan anggaran tradisional tersebut gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan. Oleh karena tidak tersedianya berbagai informasi tersebut maka satu-satunya tolak ukur yang dapat digunakan untuk tujuan pengawasan hanyalah tingkat kepatuhan penggunaan anggran.



Masalah utama anggaran tradisional adalah terkait dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep value for money. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas seringkali tidak dijadikan pertimbangan dalam penyusunan anggaran tradisional. Dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep value for money ini, seringkali pada akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran yang pengalokasiannya kemudian dipaksakan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang penting untuk dilaksanakan.

b. Era New Public Management (NPM)

Reformasi sector public yang salah satunya ditandai dengan munculnya era New Public Management telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik misalnya adalah teknik anggaran kinerja (performance budgeting), zero based budgeting (ZBB), dan planning, programming and budgeting system (PPBS).

Pendekatan baru dalam system anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik umum sebagai berikut :

- komprehensif / komparatif
- terintegrasi dan lintas departemen
- proses pengambilan keputusan yang rasional
- berjangka panjang
- spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas
- analisis total cost dan benefit (termasuk opportunity cost)
- berorientasi input, output dan outcome (value for money)
- adanya pengawasan kinerja

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi :

1. Akuntabilitas

Adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandate yang diterimanya. Untuk ini perumusan



kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertical maupun horizontal dengan baik.

2. Value for Money

Value for money berarti diterapkan 3 (tiga) prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (public money) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (social welfare) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep value for money.

Dalam konteks otonomi daerah, value of money merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintah daerah mencapai good governance. Value of money tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana public (public money) yang mendasarkan konsep value of money maka diperlukan system pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki system akuntansi yang baik.

3. Kejujuran dalam pengelolaan keuangan public

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

4. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya



akan menciptakan horizontal accountability antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercapai pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsive terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

5. Pengendalian

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBN) harus selalu dimonitor yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicatat. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat segera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.

Pengawasan untuk mendorong tercapainya otonomi daerah

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti memberi kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberi wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung.

Pengawasan oleh DPRD tersebut harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Hal ini penting dalam era otonomi, DPRD memiliki kewenangan untuk menentukan arah dan kebijakan umum APBD. Apabila APBD lemah dalam tahap perencanaan maka dikhawatirkan pada tahap pelaksanaan akan mengalami banyak penyimpangan.

Penutup

Salah satu kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintah dalam menghadapi era global adalah dengan mengembangkan ekonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dengan demikian, diharapkan mekanisme perumusan kebijakan yang akomodatif terhadap aspirasi masyarakat daerah dapat dibangun sehingga keberadaan otonomi daerah akan lebih bermakna dan pada akhirnya akan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan itu, Pemerintah Daerah harus dapat mendayagunakan potensi sumber daya daerah secara optimal. Dengan semakin berkurangnya tingkat



ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat, Daerah dituntut mampu meningkatkan profesionalisme aparatur Pemerintah Daerah, melaksanakan reformasi akuntansi keuangan daerah dan manajemen keuangan daerah, melaksanakan pemerintah strategic secara benar sehingga akan memacu terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab yang dapat memperkokoh basis perekonomian daerah serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam menyongsong era perekonomian global.

Daftar Pustaka

- Mardiasmo dan Kirana Jaya, Wihana (1999) "Pengelolaan Keuangan yang Berorientasi pada Kepentingan Public"
- Mardiasmo (2002) "Akuntansi Sektor Publik" Penerbit Andi Yogyakarta
- Sumodiningrat, Gunawan (1999) "Pemberdayaan Rakyat" Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah
- _____, Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Daerah antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Coe, Charles K. (1989), "Public Financial Management, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.